

# 地方政府购买社会工作服务的现实困境与创新之道

林宝荣

(厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005)

**摘 要:** 地方政府购买社会工作服务, 是政府提供公共服务的有益补充和拓展, 也是提升政府社会治理水平的必然要求。然而, 目前我国地方政府购买社工服务还处在起步阶段, 面临诸多现实困境。地方政府购买社工服务可能的创新在于: 制度创新——完善和落实政府购买社工服务的政策体系, 准确选择购买项目; 人才创新——加强社工人才培养, 促进社工人才职业化转化; 监管创新——积极扶持民间社工组织, 保持民间社工组织独立性; 评估创新——建立第三方评估监督机制, 提升项目管理水平等。

**关键词:** 公共服务; 政府职能转变; 政府购买; 社会工作服务; 困境; 创新

**中图分类号:** D67

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1002-7408(2015)03-0018-04

## 一、问题的提出

随着政府职能的转变、第三部门的快速发展、专业社工作用的凸显, 政府购买社工服务日益受到学者的关注。从研究主题来看, 众多学者对政府购买社工服务的定义(王浦劬等, 2010; 赵一红等, 2012)、理论依据(唐咏等, 2010; 马贵侠等, 2014)、模式(郑崇明等, 2012; 刘志鹏等, 2013)、实践(马良灿等, 2013; 何华兵等, 2014)等方面进行了大量的基础性研究, 集中回答了“何为‘政府购买社工服务’”, “‘政府购买社工服务’何为”, “如何发展‘政府购买社工服务’”等三个问题, 虽然观点、视角和切入点不尽相同, 但总体上形成了具有一定共识的概括或阐述, 为“政府购买社工服务”研究提供了方向和思路。

社会工作服务(本文简称为社工服务), 既是完善现行公共服务制度的一种重要手段, 也是社会服务体系中必不可少的组成部分。“社会工作”直译自英语 Social Work, 也可称作社会福利服务(Social Welfare Service), 甚至直接称为社会服务(Social Service)。王思斌(2006)认为“社会工作是利他主义为指导, 以科学的知识为基础, 运用科学的方法进行的助人服务活动”, 并且“社会工作是充分考虑到受助人的需要及其主体性, 运用尽可能有效的方法帮助受助人满足其需要、摆脱困境的活动和过程”。<sup>[1]</sup>根据学者代曦(2011)和陈琴(2014)有关“政府购买社工服务”的定义, 笔者认为, 政府购买社工服务是政府部门利用财政资金, 通过公开招标, 以契约化的方式向专业的社工机构购买社工服务项目或社工就业岗位, 由专业的社会工作者在专业理念的指导下, 运用专业的知识、技巧和方法为服务对象提供个人、家庭及社区的社工服务, 从而实现履行公共服务职能的要求。<sup>[2-3]</sup>

开展政府购买社工服务, 是政府购买服务的范围和

领域不断扩大的必然结果, 也是社会需求多样化发展的必然要求。2012年6月, 民政部召开全国政府购买社会工作服务战略研讨会; 2012年11月, 民政部、财政部共同发布《关于政府购买社会工作服务的指导意见》; 2013年12月, 民政部召开全国政府购买社会工作服务推进会。中央文件明确提出要“充分认识政府购买社会工作服务的重要性与紧迫性”, “以改革创新精神, 采取更加有力措施, 加快推进政府购买社会工作服务”。<sup>[4]</sup>当前, 作为我国政府购买服务中一个崭新的领域, 各基层政府开展政府购买社工服务的时间还比较短、力度还比较小、项目还比较少。对于全国大多数地区而言, 还没有实现政府购买社工服务从无到有的转变; 对于社会工作发展较好的广东、上海等地, 从有到优的转变也面临着诸多困难。鉴于此, 本文结合目前政府购买社工服务的实际情况, 着重探讨地方政府购买社工服务可能的创新, 为政府购买社工服务的实践与发展提供借鉴。

## 二、地方政府购买社工服务的现实困境

1. 制度困境——制度体系尚未健全, 缺乏操作细则。地方政府在推动社工服务发展方面, 有关政府购买社工服务的相关政策还没有得到落实。以福建为例, 笔者调研发现: 截至目前, 福建省只出台了2个地方性文件, 分别是2013年印发的《厦门市政府购买和资助社会工作服务实施办法(试行)》, 以及厦门湖里区根据该办法制定的《湖里区政府购买社会工作服务实施办法(试行)》。政府购买社工服务对地方政府而言是一个新的尝试, 各级地方政府要想建立起一套完整、规范、具备操作性的制度体系, 还有很长的路要走。在已出台的文件中, 界定的“政府购买和资助社工服务”的主要范围是城市流动人口、农村留守人员、困难群体、特殊人群和受灾群众等弱势群体, 满足全体社会成员的公众福利性质

作者简介: 林宝荣(1986-), 女, 福建漳州人, 厦门大学社会学与社会工作系博士研究生, 研究方向: 性别社会学、社会工作。

的项目并未包括在内。

由于政策上尚未得到相应的落实与保障,地方政府购买社工服务在具体的实践环节缺少依据。政府购买社工服务不同于一直以来由政府直接产出、供给公共服务的模式,它的参与主体包括了政府、市场和社会,多样化的主体需要制度规范以创造良性运转的局面。越是在政府购买社工服务的最初阶段,越不应该缺少有力的行政规范。在项目开展的起步阶段没有相应的制度与标准可以遵循,这给一些想要通过降低服务标准、套取政府经费的民间社工组织创造了获取不当利益的机会,也使得后续工作难以顺利开展。而失去了通过实践环节加以不断改进和完善的机会,制度体系也难以走向成熟、可靠与规范。

2. 人才困境——社工资质认定较宽松,从业水平良莠不齐。2006年10月召开的十六届六中全会已将“要建设宏大的社会工作人才队伍”提上议程。<sup>[5]</sup>但截至目前,即使像广东省这样社工服务发展较快的省份,其社会工作专业人才队伍,特别是一线社会工作者素质,与建设高水平、专业化的社工队伍之间也存在很大差距。社会工作者直接面对的往往是处在困难、危机之中的服务对象,需要具备良好的职业素养和心理素质,但当前社会工作者职业资格考设定的制度,使得一些取得证书的社会工作者缺少从事实务工作的能力。根据相关统计,自台湾设立社工师考试以来的平均通过率不足15%,2004年最低,仅有2.33%的考生及格(李伦,2012)。<sup>[6]</sup>和台湾相比,国内的社会工作者资格认证,报考门槛更低,通过率更高。以湖北省为例,2013年全省助理社会工作者、社会工作师的总体通过率为20.57%。助理社会工作师的通过率则更高,2008年福建省助理社会工作师的通过率达到50.56%。笔者在对参加助理社会工作师考试的福建考生进行调研时发现,实际考察的知识水平只是社会工作专业的基础知识,与那些社会工作已得到广泛认可的国家相比差距较大。

通过考试取得社会工作者证书的目的在于使社会工作者获得与实务工作相匹配的能力结构,但目前在学习和取证后继续教育的过程中,较少有关于实务工作的培训与训练。可以想见,作为主要为弱势群体提供服务的社会工作者,面对实践性强的社工服务,如果不具备良好的专业素养和实操技能,例如与案主沟通的会谈技巧、解决案主心理困惑的咨询技巧、组织小组工作的领导技巧,服务对象本身又缺乏对社会工作的了解,就容易导致服务对象丧失对社会工作者的信任感,加大后续工作的阻力和难度。

3. 能力困境——民间社工机构力量薄弱,承接政府购买能力不足。民间社工机构已经历了多年的培育和发展,根据民政部统计的数据,截至2014年12月,全国共有民办社工服务机构3300余家。<sup>[7]</sup>但是长期以来,由于民办社工机构在进行法人登记时,需要挂靠业务主管单位,这在一定程度上增加了民办社工机构的登记门槛。对于社会工作类的民办机构,涉及的业务多与民政部门

有关,往往需要民政部门担任其业务主管单位,这又使得民办社工机构或多或少带有行政色彩。在民间社工机构创立、培育、发展的过程中,常常需要政府部门加以引导、扶持、资助,这使得民间社工机构在管理上听从政府部门的指导,不能对政策的制定和完善给出意见;业务上则限定在政策框架以内,缺少服务创新机制,没有真正意义上实现自主运营。从某种意义上讲,当下的民间社工机构所开展的服务一方面成了一种以“维稳”为本、服务购买方“工具化”的政治实践,另一方面也成了理论与现实分离、以合同和指标为导向、“商品化”的道德实践。<sup>[8]</sup>与港澳台地区独立自主、以实力竞争项目的民间社工机构相比,这样成立和运营的民间社工机构更像是体制内的事业单位,而不像是民办非企业单位。

由于民间组织“去行政化”并未得到有效、实质上的落实,使得民间社工组织发展缓慢,并且受到许多因素的影响和制约。而对于地方政府而言,想要购买优秀的民间社工服务,却找不到能够承接政府购买的合适的民间社工组织,找不到能够满足服务对象需求、提供高水平社工服务的项目。政府职能的转变在行政改革过程中始终居于核心地位,<sup>[9]</sup>民间社工组织发育的迟缓,使得政府部门失去了更好服务、更低成本的社会化选择,政府职能社会化转变不能深入推进,“强政府、弱社会”的局面难以产生实质性变化。

4. 监督困境——社工项目监督机制不完善,效果评价程序不严密。政府购买社工服务基于的是合同(协议)的约定,要想使合同执行到位,防止服务整体质量与实际需求脱节,少不了明确和可行的监督约束标准。当前,各地还未建立起一套实施适当、操作性强的评价模式,对评价指标、评价形式、评价人员等几个关键要素的选择具有随意性。由于民间社工机构发展不均等,往往能够承接社工服务项目的民间社工机构只有一两家,甚至是政府直接指定一个民间社工机构开展某项服务,这使得评估结果无法在同类机构之间进行横向对比,也容易使评价流于形式。同时,当前的评价体系更重视在项目完结以后对其整体效果进行总体评估,忽视项目执行过程中各阶段的分期评估,使得评估结果无法在不同时间点上纵向对比,也使得对社工服务项目开展中存在的问题不能及时发现、引导和纠正,容易导致积重难返,监管效能欠佳。

在评估内容的界定上,政府部门倾向于用数字说话,重数量轻质量、重形式轻实质的现象普遍存在,对社工服务完成的质量与水平的监督还不到位。以福建厦门市的军休长者精神养护项目为例,要求民办社工机构“建立不少于80份的个人档案,开展40人次的个案辅导、40节次的小组服务、6场次的社区活动以及3场次的志愿者培训”,<sup>[10]</sup>换言之,在项目结束时该机构只要完成了相应数量的服务就可以,而并无质量的要求。对社工项目执行中的一些薄弱环节,特别是易于产生问题的财务环节,也缺少行之有效的监督审查。这既使得政府部门拨付来补助社会工作的资金往往不能得到合理利用,<sup>[11]</sup>也增加

了投机取巧、骗取资金的行为发生的风险。

### 三、地方政府购买社工服务的创新之道

1. 制度创新——完善和落实相应政策体系，准确选择政府购买社工服务项目。政策体系对政府购买社工服务具有重要的指向作用，也是民间社工组织发展的明确依据。政府部门应当抓紧研究出台配套的政策规定与实施细则，比如省级的《政府购买社会工作服务实施办法》，争取在条件成熟的时候将面向公众的社工服务列入购买范围；而且应当保障实施办法具有较强的可操作性，使实践环节有据可依。对于已经发布的政策，应当重视政策的落实和实施情况，根据文件要求列明专项财政预算，通过实践不断修订和完善相关办法；政府购买社工服务在全国大部分地区还处于起步发展阶段，在实践过程中发现政策不符合实际情况，无法满足实际需求，甚至存在重大问题的，应当坚决废止、淘汰。

选择好的社工服务项目是政府购买社工服务的起始，也是决定政府购买社工服务成败的关键。作为社工服务对象的城市流动人口、农村留守人员、困难群体、特殊人群和受灾群众等不同群体的需求不同，即便同一个群体也可能有不同的需求，例如造成困难群体的原因可能有下岗失业、重病、残疾、意外等，应当准确评估服务对象的需求，选择合适的购买项目。可以采用调查问卷、现场观察、个别访谈、小组座谈等形式对服务对象的需求做出系统性评估，并根据服务对象最需要的服务内容选择相适应的项目，才能够避免社工服务介入的失败，提升服务质量、服务效果和案主满意度。

2. 人才创新——加强社工人才培育，促进其职业化转化。专业社会工作者是提供社工服务的直接主体，是社工服务开展的基本要素。根据《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2011—2020年）》，到2015年，社会工作专业人才总量要达到50万人，其中中级以上水平的达到5万人；到2020年，要再增加约两倍，达到145万人。<sup>[12]</sup>在构建社会工作人才梯队的过程中，一方面应当提升从业人员的实务技能水平，另一方面应当创新人才机制、促进社工持证人员的职业化转化，使持证人员能在实际工作岗位上秉持社会工作理念，积极采用社会工作方法。在当前社会工作者资格证书由政府主导、考察、颁发的背景下，政府部门既要大力组织和支持报考工作，也要提升证书的含金量，在培训和资质认证过程中重视社工技能的训练和实践。

社会工作者所开展的社工实务工作，其主要服务对象是面临不同难题的复杂个体，这使得新任社工师易于产生束手无策之感，需要通过再教育提升服务能力。社会工作涉及的核心主干课程内容广泛，新的社会问题和矛盾也随着动态变化的经济社会发展不断暴露出来，在取证以后开展工作的过程中，应当定期开展继续教育，保证一定学时的社工知识学习，而不能只是“走过场”。除定期举办专家讲座、社工进展学习等常规形式的继续教育外，应借鉴台湾的做法，对从业的社会工作者采取继续教育课程积分制。<sup>[13]</sup>另一方面，由于共情与同理心的

要求，社工师容易卷入服务对象的负面情绪与情感中，需要接受督导来解除工作中的困惑。可以采用政府购买社工督导岗位的方法，通过对新入职和助理级别的社工开展持续的督导，有效地提升他们的专业素养和实务技能，解除他们遇到的难题和心理困惑，让他们以更加积极、健康、向上的心态开展社工服务。

3. 监管创新——积极扶持民间社工组织，保持民间组织独立性。十八届三中全会《决定》明确要求：激发社会组织活力，公益慈善类、城乡社区服务类等4类社会组织，成立时可直接登记而不必审批，更无需选择挂靠任何单位。<sup>[14]</sup>对此文件精神，各地方政府相关部门应当积极落实，以创新的思维和举措对民间社工组织的登记、变更、监管等工作进行改革。双重登记管理体制的改革能够促进民间社工组织的创设和发育。对于处在发展起步阶段的民间社工组织，符合条件的新成立社工机构应当获得便利的登记服务，特别是组织机构完备、人员构成合理的民间社工机构更应优先扶持；与此同时，不再要求挂靠任何业务主管单位能使民间社工组织更好地保持独立性，进而在开展业务过程中自主决策与选择开展业务的范畴。

对民间社工组织的监管，除了需要以健全的制度为基础，更需要政府部门放下行政干预的传统观念，鼓励民间组织自主运行、自主管理、自主设计项目，特别是应当多鼓励民间社工组织设计、实施针对特定群体的创新项目。在厘清民间社工组织与政府部门的关系上，西方国家“去行政化”的经验是值得借鉴的，应进一步使现有民间社工组织“去行政化”，维护民间社工组织的独立主体地位，从而激发民间社工组织的活力，增强民间社工组织的创造性，促进民间社工组织的良性竞争。只有实现民间社工组织的良性竞争，才能营造“能者上，平者让，庸者下”的良好氛围，使地方政府在选择民间社工组织时能有更多的比较和更好的选择。随着优胜劣汰竞争机制的形成，民间社工组织的管理所需要的政府干预会越来越少，民间社工组织也能实现自我的优化或退出。

4. 评估创新——建立第三方评价监督机制，提升项目管理水平。与政府自身对购买服务的监督机制相比，第三方评估机构不是服务合同的签订方，也不是资金的提供者，与地方政府和被评估的民间社工组织都不具有利益关联，能够做出更为独立的评估。当然，选择第三方评估体系并不意味着政府完全放开职权。第三方评估机构同样是一类提供服务的民间组织，政府应该认真调查机构过往业绩和绩效，审慎进行选择与合作，对出现过诚信问题或者评估结果不可靠的机构应当坚决拒绝合作。对于选择的第三方评估机构不能秉公评断，甚至与被评估的社工机构间存在利益输送的，除了解除合同、给予行政处罚，还应列入黑名单，使其无法再次参与政府购买。同时，第三方评估机构作为专业化的评估组织，政府应当选择那些具有相应的知识储备和专业人员，并有过相关项目和案例执行经验的评估机构，这样才能够准确发现项目开展中存在的问题并给出执行的建议。

对于承担社工服务项目的民间社工机构,政府部门应当制定明确的指导标准便于社工机构接受监督,应当要求其在服务时完整保留相关档案与文件以备查阅,要求社工机构定期对服务提供情况、服务质量、经费使用等情况进行自查并保留资料。同时,建立民间社工机构的评估结果、信用记录与后续合同签订、其他政府购买服务的关联制度,对评估优秀者可采取表彰奖励、调配社会资源、续签合同等措施;对评估较差者可减少直至暂停拨款,不予再次合作等。

#### 四、结语

政府购买社工服务在国际上,包括我国港台地区,已经是较为成熟的做法。我国各地政府应当大力推动政府购买社工服务,满足社会公众多样性的公共服务需求,缓解和治理新形势下的社会问题,构建中国特色社会主义社会管理体系。通过落实政府购买社工服务的政策体系,准确选择购买项目;加强社工人才培育,促进社工人才职业化转化;积极扶持民间社工组织,保持民间组织独立性;建立第三方评价监督机制,提升项目管理水平等措施,使我国的政府购买社工服务真正成为既有公共服务供给体系的有益补充和拓展。

#### 参考文献:

- [1] 王思斌. 社会工作概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 12.
- [2] 代曦. 政府购买社工服务的模式选择[J]. 今日中国论坛, 2011, (7).
- [3] 陈琴. 政府购买社工服务的实践分析与困境研究[D]. 武汉: 华中师范大学, 2014.
- [4] 民政部, 财政部. 民政部 财政部关于政府购买社会工作服务的指导意见[EB/OL]. (2012-11-14). [http://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content\\_2361580.html](http://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2361580.html).
- [5] 中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议公报[N]. 人民日报, 2006-10-12(1).
- [6] 李伦. 台湾社会工作教育初探[J]. 社会福利(理论版), 2012, (3).
- [7] 民政部官网. 李立国部长在2015年全国民政工作会议上的讲话[EB/OL]. (2014-12-25). <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/ldjh/201412/20141200749592.shtml>.
- [8] 肖小霞, 张兴杰, 张开云. 政府购买社工服务: 道德实践和政治实践的异化[J]. 理论月刊, 2013, (7).
- [9] 刘厚金. 我国政府转型中的公共服务[M]. 北京: 中央编译出版社, 2008: 38.
- [10] 厦门社会工作网. 军休长者精神养护社会工作服务项目正式签约[EB/OL]. (2013-07-15). <http://social.xmmzj.gov.cn/News/Working/139/2061.html>.
- [11] 甘满堂, 张林婧. 落实政府购买社会服务政策 推进社会工作人才队伍建设[N]. 福建日报, 2012-06-26(13).
- [12] 民政部官网. 社会工作专业人才培养中长期规划(2011-2020年)[EB/OL]. (2012-04-26). <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/shgz/201204/20120400302330.shtml>.
- [13] 台湾社会工作师公会联合会. 社会工作师接受继续教育及执业执照更新办法[EB/OL]. (2009-01-13). [http://www.nusw.org.tw/uploads/tadnews/file/nsn\\_642\\_1.pdf](http://www.nusw.org.tw/uploads/tadnews/file/nsn_642_1.pdf).
- [14] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. (2013-11-15). [http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528179.html](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.html).
- [15] 王浦劬, L. M. 萨拉蒙. 政府向社会组织购买公共服务研究: 中国与全球经验分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010.
- [16] Janet V. Denhardt, Robert B. Denhardt. The New Public Service: Serving, Not Steering[M]. London: Routledge, 2011.
- [17] 句华. 政府如何做精明的买主——以上海市民政部门购买服务为例[J]. 国家行政学院学报, 2010, (4).
- [18] 颜素珍, 蔡萌生. 政府公共服务外包: 慈善组织发展新选择[J]. 学海, 2009, (5).
- [19] 郑崇明. 政府购买城市社工服务要义[J]. 中共中央党校学报, 2012, (4).
- [20] Steven Cohen. A Strategic Framework for Devolving Responsibility and Functions from Government to the Private Sector[J]. Public Administration Review, 2001, 61(4).
- [21] David M. Van Slyke. The Public Management Challenges of Contracting with Nonprofits for Social Services[J]. International Journal of Public Administration, 2002, 25(4).
- [22] 国家民间组织管理局. 中国社会组织网[EB/OL]. [2014-11-09] <http://www.chinanpo.gov.cn/>.

【责任编辑: 闫生金】